

LIBER AMICORUM
PER
PASQUALE COSTANZO

EUGENIO DE MARCO

QUALCHE CONSIDERAZIONE IN TEMA DI
***REFERENDUM* COSTITUZIONALE**
(USI IMPROPRI DI UN ISTITUTO POSTO A GARANZIA
DEL SISTEMA?)

+

31 OTTOBRE 2019



Eugenio De Marco*
**Qualche considerazione in tema di referendum costituzionale
(usi impropri di un istituto posto a garanzia del sistema?)**

SOMMARIO: 1. Una premessa sul ricorso a *referendum* di carattere nazionale nel corso dell'esperienza costituzionale della Repubblica italiana – 2. Sulla distinzione tra *referendum* costituente e *referendum* costituzionale quale istituto di democrazia diretta attinente ad un procedimento di revisione costituzionale – 3. La mancanza di omogeneità dei quesiti oggetto del voto popolare come nota caratterizzante dei *referendum* costituzionali del 2006 e del 2016 – 4. Interrogativi che possono porsi sull'effettività della linea di demarcazione tra *referendum* di revisione costituzionale in senso proprio e *referendum* costituente: di surrettizi esercizi di potere costituente nelle forme di *referendum* di revisione costituzionale?

1. *Una premessa sul ricorso a referendum di carattere nazionale nel corso dell'esperienza costituzionale della Repubblica italiana*

Non occorre spendere molte parole per evidenziare quanto frequente sia stato il ricorso a consultazioni referendarie in Italia nel secondo dopoguerra.

Se si prescinde dal *referendum* istituzionale del 2 giugno 1946 sull'opzione tra monarchia e repubblica, una prima constatazione è che dei tipi di *referendum* previsti nella Costituzione repubblicana¹, di gran lunga prevalente a livello nazionale è stato il ricorso ai *referendum* abrogativi. Dal primo *referendum* tenutosi nel maggio 1974 ad oggi, a seguito dell'approvazione della legge n. 352/1970 che ha dato attuazione alla normativa costituzionale in tema di *referendum*, a fronte di un totale di 67 *referendum* abrogativi sono infatti stati esperiti solo 3 *referendum* costituzionali².

Alla parabola discendente del *quorum* di partecipazione ai *referendum* abrogativi – basti pensare che dal 1997 in poi solo in pochi casi si è raggiunto il *quorum* strutturale necessario per la validità di tale tipo di *referendum*³ – ha fatto riscontro un cammino inverso per i *referendum* costituzionali svoltisi pur non essendo previsto un *quorum* strutturale per la loro validità.

Si è passati, infatti, da una partecipazione del 36,05% nel *referendum* del 7 ottobre 2001, concernente la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, ad una partecipazione del 52,46% nel *referendum* del 25-26 giugno 2006 sulle «Modifiche alla Parte II della Costituzione»⁴, fino a raggiungere un livello di partecipazione del 65,48% nel *referendum* del 4 dicembre 2016 sul

¹ Tra i numerosi scritti in argomento si vedano: A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Giuffrè, Milano, 1974; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, CEDAM, Padova, 1974; V. CRISAFULLI, *In tema di limiti al referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I; M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1982; M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Bari-Roma, 1992; M.G. SALERNO, *Il referendum*, CEDAM, Padova, 1992; A. CARIOLA, *Referendum abrogativo e giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1994; A. MANGIA, *Referendum*, CEDAM, Padova, 1999; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, CEDAM, Padova, 2001; M. LUCIANI, *Articolo 75 – Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA-A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 2005.

² Un caso a parte, a livello nazionale, è stato quello del *referendum* di indirizzo, di carattere meramente consultivo, relativo al conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo, svoltosi il 18 giugno 1989 in base ad una legge costituzionale approvata *ad hoc*. Su alcuni aspetti di tale *referendum* cfr. P. COSTANZO, [La Costituzione italiana di fronte al processo costituente europeo](#), in [Consulta Online, Studi, 2008](#) (8.VI.2008)

³ In particolare, su 38 *referendum* abrogativi esperiti dal 1974 al 1996 solo in tre casi non si è raggiunto il *quorum* strutturale necessario per la validità della consultazione; viceversa, su 29 *referendum* abrogativi esperiti dal 1997 al 2016 solo in quattro si è raggiunto il *quorum* strutturale necessario.

⁴ Si vedano, al riguardo: E. CHELI, *Considerazioni sul referendum del giugno 2006 alla luce della nostra storia repubblicana*, al [sito telematico del Centro di studi parlamentari](#), seminario 2006, Quaderno 17; M. OLIVETTI, *Il referendum costituzionale del 2006 e la storia infinita e incompiuta delle riforme costituzionali in Italia*, in [Cuestiones Constitucionales](#), giugno, 2008.

progetto di legge costituzionale (c.d. “Renzi-Boschi”) recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione»⁵.

All’esito positivo del *referendum* costituzionale del 2001, facevano però riscontro gli esiti negativi degli altri due *referendum* costituzionali. Pur avendo per oggetto notevoli modifiche della II Parte della Costituzione ispirate da visioni politiche diverse tra di loro (del governo Berlusconi l’una, del governo Renzi l’altra)⁶ entrambe le proposte di revisione costituzionale venivano respinte da circa il 60% dei votanti.

Risultati che aprono la strada ad interrogativi sull’utilizzo in ottiche riformatrici di un pur fondamentale istituto di democrazia diretta quale è il *referendum* costituzionale.

2. Sulla distinzione tra referendum costituente e referendum costituzionale quale istituto di democrazia diretta attinente ad un procedimento di revisione costituzionale

Occorre anzitutto procedere ad una distinzione tra i *referendum* vertenti in materia costituzionale.

Vanno infatti tenuti distinti i *referendum* che si potrebbero definire “costituenti” dai *referendum* qualificabili come *referendum* di revisione costituzionale.

Espressione, i primi, di un potere costituente, in quanto attengono all’instaurazione di un nuovo ordine costituzionale e si configurano quindi quali strumenti di superamento di un precedente assetto costituzionale tramite approvazione di una nuova Costituzione. In siffatti contesti, quindi, si sottopone ai cittadini una domanda di base sulla ritenuta congruità di un nuovo assetto costituzionale considerato nel suo complesso⁷. Domanda di base che trova riscontro in importanti esperienze storiche: basti considerare, ad esempio, il *referendum* dell’ottobre 1946 con cui veniva approvata la Costituzione della IV Repubblica francese, dopo l’esito negativo di un precedente *referendum* in materia; o, sempre in Francia, al *referendum* del settembre 1958 di approvazione della Costituzione della V Repubblica francese. Mentre si potrebbero anche qualificare come di indirizzo costituzionale⁸, se non pre-costituenti, *referendum* relativi a scelte di tipo istituzionale come nel caso del *referendum* italiano del 2 giugno 1946 avente ad oggetto la scelta tra monarchia e repubblica.

A differenza invece dei *referendum* di tipo costituente, i *referendum* di revisione costituzionale, o *referendum* costituzionali come comunemente definiti⁹, hanno come oggetto l’approvazione o meno di modifiche alla già vigente Carta costituzionale e vengono quindi configurati come espressione di un “potere costituito”.

Un tipico esempio di *referendum* di questo tipo, per quanto attiene al nostro ordinamento, è contemplato nell’art. 138, comma 2, della Costituzione, ove si stabilisce che le leggi di revisione costituzionale approvate a maggioranza assoluta in ciascuna Camera in seconda votazione «sono

⁵ Su tale *referendum* si vedano, tra gli altri: A. CERRI, *Riflessioni sull’esito del referendum costituzionale*, in [Rivista AIC](#), n. 1/2017; M. COSULICH, *Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni, sul filo del paradosso*, *ibidem*.

⁶ Cfr. *infra* § 3.

⁷ Per una qualificazione del *referendum* costituente come «la consultazione referendaria avente ad oggetto la scelta di una costituzione o di alcuni principi fondamentali e, comunque, inerente a un processo costituente, ora come unico atto formale di decisione, ora come atto concorrente con altri in funzione di indirizzo o di ratifica della decisione “costituente” cfr. A. BALDASSARRE, *Il “referendum” costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1994, 236, il quale richiama nella formulazione, seppure con terminologia parzialmente diversa, la posizione espressa dal costituzionalista tedesco K. LOEWENSTEIN, *Political power and the governmental process*, The University of Chicago Press, Chicago, 1957.

⁸ Cfr. A. BALDASSARRE, *Il “referendum” costituzionale cit.*, 250.

⁹ Cfr. A. BARBERA-C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2018, cap. VIII, § 10.

sottoposte a *referendum* popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali».

Se, peraltro, in linea teorica la distinzione tra *referendum* di tipo costituente e *referendum* di revisione costituzionale è netta e precisa, in pratica non mancano i problemi interpretativi come del resto si evince dagli oggetti dei *referendum* di revisione costituzionale da noi tenutisi e menzionati nel precedente paragrafo.

3. La mancanza di omogeneità dei quesiti oggetto del voto popolare come nota caratterizzante dei referendum costituzionali del 2006 e del 2016

Se, come appena rilevato, in linea teorica la distinzione tra *referendum* costituenti e *referendum* di revisione costituzionale è tale da non ingenerare equivoci, non sono però mancati *referendum* di revisione costituzionale presso di noi svoltisi caratterizzati da una notevole eterogeneità dei quesiti oggetto del voto popolare al punto da legittimare dubbi interpretativi non di poco conto.

In particolare, dei tre *referendum* da noi esperiti ai sensi dell'art. 138, comma 2, della Costituzione, situazioni del genere hanno caratterizzato in ampia misura sia il *referendum* del 25-26 giugno 2006 sulle «Modifiche alla Parte II della Costituzione», sia lo stesso *referendum* del 4 dicembre 2016 sul progetto di legge costituzionale recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione».

Benché espressione, come già ricordato¹⁰, di schieramenti politici diversi (di centro-destra l'uno e di centro-sinistra l'altro) e quantunque di tutt'altro tenore nei contenuti, questi *referendum* finivano per modificare notevolmente quasi tutta o comunque in notevole misura la seconda Parte della Costituzione, sia per quanto riguardava lo Stato-apparato sia per quanto riguardava lo stesso Stato-comunità.

Infatti, tra i punti qualificanti del progetto di riforma costituzionale respinto nel *referendum* del giugno 2006¹¹ si annoveravano anzitutto il superamento del bicameralismo paritario e una netta opzione per il premierato.

In un contesto di radicale riforma del Parlamento (oltre che di sensibile riduzione del numero dei rispettivi componenti e di abbassamento dell'età richiesta per l'elettorato passivo nonché, nell'elezione del Senato, per l'elettorato attivo), erano previsti una Camera dei deputati, eletta a suffragio universale e diretto (ma comprensiva anche di un numero anche se limitatissimo di deputati a vita), alla quale soltanto era demandato il potere di dare e togliere la fiducia al Governo (con conseguente scioglimento però della medesima in quest'ultimo caso); e un Senato federale (anche se, a ben considerare, impropriamente qualificato come tale) che si rinnovava parzialmente in concomitanza con il rinnovo di ciascun Consiglio regionale. Mentre la funzione legislativa veniva ripartita tra Camera e Senato: a parte infatti alcune materie attribuite alla competenza di entrambi i rami del Parlamento, nelle materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato era attribuito un ruolo preminente alla Camera dei deputati, mentre nella determinazione dei principi relativi alle materie di competenza concorrente Stato-Regioni il ruolo preminente era attribuito al Senato federale.

Contestualmente, era notevolmente rinforzato il ruolo del Primo Ministro, anche per effetto di una sostanziale estensione a livello statale del principio *simul stabunt simul cadent* già introdotto a livello di enti locali e, con la riforma costituzionale del 1999, a livello regionale. Ridimensionati risultavano invece i poteri del Presidente della Repubblica, nonostante la sua elezione fosse

¹⁰ Cfr. *supra*, § 1.

¹¹ Cfr., al riguardo, E. CHELI, *Considerazioni sul referendum del giugno 2006 alla luce della nostra storia repubblicana*, cit.

demandata a una Assemblea della Repubblica costituita dai componenti delle due Camere e da un maggior numero, rispetto all'attuale, di rappresentanti regionali. Una maggiore connotazione federale era attribuita alla composizione della Corte costituzionale e venivano costituzionalizzate le autorità indipendenti in un ruolo di poteri garanti.

Mentre, a livello di Stato-comunità si prevedeva tra l'altro di attribuire alle Regioni alcune materie espressamente elencate – tra le quali l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica, la polizia amministrativa regionale e locale – oltre a tutte le altre materie non espressamente riservate alla legislazione dello Stato. Comuni, Province e Città metropolitane venivano inoltre legittimati a ricorrere alla Corte costituzionale contro leggi statali e regionali lesive delle loro competenze.

Diversi, ma non meno innovativi del vigente testo costituzionale erano i punti qualificanti del progetto di riforma (c.d. "Renzi-Boschi") respinto nel *referendum* del dicembre 2016¹².

Un fondamentale aspetto del progetto di riforma era del pari rappresentato dal superamento del bicameralismo paritario.

Con la riforma, infatti, al vigente Senato sarebbe subentrato un Senato non più a elezione diretta, ma composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori nominati dal Presidente della Repubblica. Onde il venir meno del principio della rappresentanza nazionale che sarebbe rimasto riferito ai soli componenti della Camera dei deputati. A loro volta, i senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali sarebbero stati eletti dai Consigli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano, con metodo proporzionale, tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori¹³. La durata del mandato dei senatori sarebbe venuta a coincidere con quella degli organi delle Istituzioni territoriali dai quali erano stati eletti, mentre i senatori di nomina presidenziale sarebbero rimasti in carica sette anni, senza poter essere nuovamente nominati. La qualifica di senatore a vita sarebbe rimasta invece soltanto agli ex Presidenti della Repubblica.

Sarebbero rimaste invece immutate la composizione e la durata della legislatura della Camera dei deputati, ai cui componenti soltanto sarebbe però spettata la rappresentanza della Nazione.

Quanto poi alla ripartizione della funzione legislativa tra i due rami del Parlamento, essa avrebbe comportato il mantenimento dell'esercizio collettivo della funzione legislativa da parte di entrambe le Camere solo in determinate materie – quali quelle relative alle leggi di revisione della Costituzione e a talune altre categorie di leggi ordinarie – demandando invece la disciplina delle altre materie a leggi monocamerali, giacché sarebbe spettata alla sola Camera dei deputati la pronuncia in via definitiva su di esse.

Anche con riferimento alle materie in via residuale demandate alla competenza decisionale definitiva della Camera dei deputati ricorrevano peraltro numerose differenze procedurali, tali da comportare una pluralità non sempre giustificata di procedimenti legislativi e rendere a volte più complesse le stesse procedure legislative.

Altro profilo di particolare rilievo del progetto di riforma consisteva nel conferimento alla sola Camera dei deputati della funzione di indirizzo politico, e in particolare della titolarità del rapporto di fiducia con il Governo, nonché della funzione di controllo dell'operato dello stesso Governo; mentre tra le funzioni conferite al Senato vi erano quelle di raccordo tra lo Stato e gli altri enti

¹² Cfr. AA.VV., *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi". Dieci studiosi a confronto*, a cura di P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO, Torino, Giappichelli, 2015; AA.VV., *Referendum costituzionale: uno sguardo d'insieme sulla riforma Renzi-Boschi*, a cura di P. COSTANZO, Milano, Wolters Kluwer UTET giuridica, 2016.

¹³ Frutto di un non facile compromesso era, peraltro, la normativa concernente le modalità di elezione dei senatori. Pur nel superamento infatti del criterio di una elezione diretta da parte dei cittadini, si demandava ad una «legge approvata da entrambe le Camere» la regolamentazione delle «modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale»: con la precisazione che i seggi sarebbero stati «attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio» (art. 57, ult. comma, Cost., come sostituito dall'art. 2 del progetto di riforma costituzionale *de quo*).

costitutivi della Repubblica nonché tra lo stesso Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea, inclusa la partecipazione dello stesso Senato alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'U.E.. Ruoli, questi, confacenti con il carattere rappresentativo delle istituzioni territoriali attribuito al Senato nonché con il voler fare del Senato il ramo del Parlamento destinato ad assumere un ruolo di interlocutore delle istituzioni europee.

Poche, almeno formalmente, sarebbero state le modifiche degli articoli della Costituzione riguardanti il Presidente della Repubblica e il Governo. Anche se, seppure indirettamente, il ruolo del Governo sarebbe risultato notevolmente rafforzato dalla previsione – a livello di normativa costituzionale – dell'instaurazione del rapporto di fiducia con la sola Camera dei deputati, in combinato disposto con l'introduzione – a livello di legislazione ordinaria – di un sistema elettorale finalizzato alla formazione di una solida maggioranza nella stessa Camera.

Sempre a livello di Stato-apparato sarebbe stato soppresso il CNEL, mentre, quanto alla Corte costituzionale, i cinque membri nominati dal Parlamento in seduta comune, sarebbero stati sostituiti da tre membri eletti dalla Camera dei deputati e da due eletti dal Senato.

Importanti modifiche sarebbero state introdotte anche a livello di Stato-comunità con particolare riferimento alle autonomie territoriali.

Sarebbero state anzitutto soppresse le Province. Mentre, per quanto riguardava le Regioni, le innovazioni più significative al pur novellato Titolo V Cost. con leggi costituzionali del 1999 e del 2001, avrebbero tra l'altro comportato: una estensione della competenza legislativa esclusiva statale in numerose materie e funzioni; la soppressione della competenza legislativa concorrente Stato-Regioni; l'attribuzione alle Regioni di competenza legislativa in determinate materie specificamente elencate, nonché una competenza residuale in ogni materia non espressamente riservata alla competenza legislativa esclusiva dello stesso Stato. Pur con la previsione per la legge statale della possibilità di intervenire, su proposta del Governo, in materie non riservate alla competenza legislativa dello Stato quando lo richiedesse la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica, o la tutela dell'interesse nazionale.

Non occorre sottolineare come questo progetto di revisione costituzionale, così come il precedente respinto nel 2006 con *referendum*, trasformasse in notevole misura, pur in ottiche diverse, l'assetto istituzionale delineato dall'Assemblea costituente.

4. *Interrogativi che possono porsi sull'effettività della linea di demarcazione tra referendum di revisione costituzionale in senso proprio e referendum costituente: di surrettizi esercizi di potere costituente nelle forme di referendum di revisione costituzionale?*

Non è certo sempre agevole tentare di dare soddisfacente risposta ad interrogativi che possono sorgere in merito alla linea di demarcazione tra *referendum* di revisione costituzionale in senso proprio e *referendum* costituente.

Il problema non si porrebbe certo sull'attinenza alla revisione costituzionale di un *referendum* riguardante singole disposizioni della Costituzione non altrimenti suscettibili di una univoca risposta, di un sì o di un no che non ingenerino possibilità di valutazioni differenziate sull'oggetto del voto da parte dei cittadini chiamati ad esprimersi.

Problemi possono sorgere invece qualora l'oggetto del *referendum* presenti carattere composito ed articolato.

Al riguardo occorre però distinguere tra le fattispecie.

Se, come detto, non vi è dubbio che il *referendum* relativo a singole disposizioni della Costituzione sia sicuramente annoverabile tra i *referendum* di revisione costituzionale, tali ben possono essere considerati anche quei *referendum* che pur riguardando più disposizioni costituzionali rispondono, o quanto meno tendono a rispondere, ad una logica unitaria.

Si consideri, ad esempio, il *referendum* dell'ottobre 2001, concernente la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione. Un *referendum* il cui oggetto, pur nella molteplicità delle disposizioni e nonostante i non pochi passaggi di non soddisfacente formulazione, era tendenzialmente improntato ad un adeguamento delle competenze statali, regionali e concorrenti nell'ottica di una evoluzione dell'istituto regionale più al passo con i tempi nel contesto delle trasformazioni economico-sociali intervenute; ad un regionalismo "forte", se così si vuol dire, ma non certo ad uno Stato di tipo federale e nemmeno federal-regionale come lo Stato spagnolo¹⁴.

Onde anche in una fattispecie del genere la congruenza, a ben considerare, di una risposta dell'elettorato in senso affermativo o negativo¹⁵.

Ben più problematico appare invece il caso in cui l'oggetto del *referendum* riguardi normative o complessi normativi suscettibili di risposte differenziate: così ad esempio – ed i nostri *referendum* del 2006 e del 2016 ne costituiscono prova sintomatica – i cittadini chiamati a rispondere al quesito referendario potrebbero essere favorevoli ad una differenziazione del bicameralismo ma non ad un rafforzamento dell'esecutivo o magari ad un rafforzamento in termini di premierato o ad un rafforzamento di altro tipo. Così come una riforma nel senso di un rafforzamento degli organi di governo a livello di Stato-apparato potrebbe rispondere ad una riforma di diverso tenore a livello di Stato-comunità.

La questione è stata in particolare oggetto di serrato dibattito in dottrina e di intervento della giurisprudenza in occasione del *referendum* del 2016 sulla riforma costituzionale c.d. "Renzi-Boschi"¹⁶. Si è sostenuto, in particolare, da autorevole dottrina che la libertà di voto degli elettori avrebbe corso il rischio «di essere compromessa dalla mancanza di "omogeneità" dell'oggetto della riforma, per le stesse ragioni per le quali la Corte costituzionale a suo tempo stabilì che non possono essere ammessi quesiti abrogativi contenenti una "pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria"»¹⁷.

Tali argomentazioni, oggetto di ricorso presentato al Tribunale civile di Milano dallo stesso Prof. Onida insieme alla Prof.ssa Randazzo – con cui si richiedeva l'intervento della Corte costituzionale nell'assunto che la legge istitutiva del *referendum* avrebbe violato la libertà dell'elettore chiedendogli risposta univoca su argomenti diversi – non sono state però accolte dallo stesso Tribunale con le motivazioni, tra l'altro, della non applicabilità *de plano* dei «principi prescritti per il *referendum* di natura abrogativa...a quello costituzionale...stante l'ontologica differenza dei due istituti che, pacificamente hanno natura diversa, come si evince dal semplice dato testuale» delle norme ad essi relative; che «anche delle riforme costituzionali di ampio respiro, come possono essere revisioni della Costituzione interessanti più articoli e più titoli – da definirsi pur sempre revisioni parziali – il *referendum* nazionale non potrà che riguardare la deliberazione parlamentare nella sua interezza, non potendosi disarticolare l'approvazione o il rigetto di un testo indiviso alla sua fonte, le cui diverse parti sono in rapporto di reciproca interdipendenza»; onde la non ravvisabilità di «una manifesta lesione del diritto alla libertà di voto degli elettori per difetto di omogeneità dell'oggetto del quesito referendario»¹⁸.

¹⁴ Cfr. al riguardo E. GIRÓN REGUERA, *Esperienze e prospettive del regionalismo in Spagna*, reperibile in <http://www.crdc.unige.it/docs/articles/Emilia.pdf>.

¹⁵ Nel senso che anche il *referendum* dell'ottobre 2001, concernente la modifica del Titolo V della Parte II della Costituzione, pur avendo ad oggetto la modifica di «un gruppo di disposizioni costituzionali inerenti ad un unico oggetto» e pur concernendo «una legge tendente ad una revisione complessiva di un preciso capitolo della Costituzione», fosse comunque configurabile come «una puntuale legge di revisione» si veda V. ONIDA, *La riforma costituzionale e il referendum. Le ragioni del NO*, in *Questione Giustizia*, fasc. 2/2016, 16

¹⁶ Cfr. *supra*, § 3.

¹⁷ Così, V. ONIDA, *La riforma costituzionale e il referendum. Le ragioni del NO*, cit. L'Autore sottolinea altresì come un tale «"pacchetto di modifiche" aventi molteplici oggetti» richiamasse quanto «era accaduto per la prima volta con la legge approvata dalla maggioranza di centro-destra nel 2005, e respinta dal *referendum* del 2006».

¹⁸ Per queste ed altre motivazioni sul rigetto delle istanze dei ricorrenti cfr. Tribunale di Milano Sez. I ord. 6 novembre 2016.

Se, comunque, si ritiene di non accedere alla tesi che postula anche nel *referendum* costituzionale la necessità di uno “spacchettamento” delle proposte onde non ledere la libertà di voto, tesi respinta come si è visto in sede giudiziaria¹⁹, ci si potrebbe anche chiedere se non parrebbe fuori luogo parlare – in ipotesi di radicale trasformazione della seconda parte della Costituzione riguardante sia lo Stato-apparato sia lo Stato-comunità – di un surrettizio esercizio di un potere costituente nelle forme di *referendum* di revisione costituzionale; o, quanto meno, se la linea di demarcazione tra potere costituente e potere costituito non potrebbe diventare in più o meno ampia misura labile.

Tanto più se si tiene conto – come rilevato da una certa parte della dottrina – che «in una parte del mondo, qual è oggi l’“occidente”, profondamente unita da una condivisione di valori di libertà e di “legalità”, può realisticamente ipotizzarsi che la fondazione di un nuovo ordine costituzionale possa essere promossa per iniziativa degli attuali “poteri costituiti” e possa persino compiersi secondo il procedimento previsto per la propria revisione dalla costituzione vigente»²⁰.

D’altro canto, anche in tempi meno recenti, non sono mancati esempi di passaggio anche traumatico da una Costituzione ad altra, senza che siano modificati diritti e principi fondamentali. Così, la Costituzione della V Repubblica francese del 1958 nel suo Preambolo ha recepito i diritti e i principi fondamentali contenuti nel Preambolo della Costituzione del 1946. E a tali Preamboli è stato attribuito dalla stessa giurisprudenza, amministrativa in un caso, costituzionale nell’altro, un vero e proprio valore precettivo costituzionale²¹.

¹⁹ Si veda anche, seppure a tutt’altro riguardo, TAR Lazio, sez. 2-*bis*, sentenza n. 10445 del 20 ottobre 2016, con cui è stato respinto il ricorso presentato dal M5stelle e da Sinistra italiana con il quale si contestava la formulazione del quesito referendario da sottoporre agli elettori il 4 dicembre 2016 in quanto il quesito non teneva «conto di quanto stabilito dall’art. 16 della legge 352-1970, secondo cui, quando si tratti di revisione della Costituzione, il quesito referendario deve recare la specifica indicazione degli “articoli revisionati” e di ciò che essi “concernono” ».

²⁰ Cfr. A. BALDASSARRE, *Il “referendum” costituzionale cit.*, 245 s. che pure rileva come tale concezione non sia maggioritaria.

²¹ Si vedano al riguardo: M. PELLOUX, *Le préambule de la constitution du 26 octobre 1946*, in *Revue de droit public et de la science politique en France et à l’étranger*, 1947, 367 ss.; J. GEORGEL, *Aspects du préambule de la Constitution du 4 octobre 1958*, in *Revue de droit public cit.*, 1960, 88 ss.